Tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg
3e chambre

N° 35080 du rôle
Inscrit le 18 août 2014

Audience publique du 13 octobre 2015

Recours formé par la société à responsabilité limitée … s.à r.l., Luxembourg,
contre une décision du ministre de l'Economie
en matière d'autorisation d'établissement

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 35080 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 18 août 2014 par Maître Frédéric Noel, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., établie et ayant son siège social à …, L-… Luxembourg, inscrite au registre de commerce et des sociétés du Luxembourg sous le numéro B 28 218, représentée par ses gérants actuellement en fonctions, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision du ministre de l'Économie du 22 mai 2014 portant révocation de ses autorisations n° 059655/C, n°059655/D, n° 059655/E, n°059655/F, 059655/G, 059655/H, 059655/J, n°059655/K, n°00111580/13 et n°00111580/14, délivrées le 16 avril 1992, le 20 décembre 1993, le 17 juin 1994, le 1er juin 1995, le 20 mai 1996, le 21 mars 2000 et le 31 juillet 2012 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 12 décembre 2014 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty en ses plaidoiries à l'audience publique du 30 septembre 2015.

Par missive du 5 décembre 2013, le chef de bureau adjoint du département administratif du Centre commun de la sécurité sociale, ci-après désigné par « le CCSS », informa les services du ministère des Classes Moyennes que la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., ci-après désignée par « la société ... », a accumulé des dettes à hauteur de …,- euros à titre d'arriérés de cotisations et qu'elle n'a plus effectué de paiements réguliers depuis le 22 juillet 2013 et il demanda la révocation des autorisations de la société ....

Par courrier recommandé du 16 décembre 2013, le ministre de l'Economie, ci-après désigné par « le ministre », pria la société ... de prendre position en ce qui concerne les arriérés relatifs au règlement de ses cotisations sociales et l'invita par ailleurs à régulariser la situation endéans un mois, faute de quoi il se verrait obligé de procéder à la révocation de toutes ses autorisations.

En date du 28 janvier 2014 et à défaut de réaction de la part de la société ..., le ministre

s'adressa à cette dernière dans les termes suivants :

« […] *Je reviens par la présente à votre dossier référencé sous rubrique, qui a entre-temps fait l'objet de l'instruction administrative prévue à l'article 28 de la loi d'établissement du 2 septembre 2011.*

Le résultat m'amène à vous informer qu'à défaut de réponse au courrier ministériel du 16 décembre 2013 et en l'absence de la présentation de la preuve de la régularisation de la situation de votre société en ce qui concerne vos obligations sociales à l'issue du délai d'un mois consenti pour ce faire, j'ai l'intention de procéder à la révocation des autorisations nos 059655/C, 059655/D, 059655/E, 059655/F, 059655/G, 059655/H, 059655/J, 059655/K, 00111580/13, 0111580/14 conformément aux dispositions des articles 4 et 28 (3) de la loi d'établissement du 2 septembre 2011.

Par conséquent et conformément aux dispositions du règlement 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des Communes, vous disposez d'un délai de 8 jours à partir de la réception de la présente pour présenter d'éventuelles observations ou demander à être entendu(e) en personne […] ».

Par courrier électronique du 5 février 2014, la société ... informa le ministre qu'elle compte régulariser sa situation endéans deux à trois mois, notamment par la vente d'un immeuble lui appartenant.

Suite à ce courrier électronique, la société ... se vit, le 18 février 2014, accorder un délai jusqu'au 1er mai 2014 afin de présenter « *la preuve du paiement intégral des arriérés ou du moins d'un plan de remboursement échelonné* » et elle fut informée qu'à défaut « *de régularisation de la situation à l'issue du délai consenti pour ce faire* », il sera procédé à la révocation de ses autorisations, conformément à l'article 28 paragraphe (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, désignée ci-après par « la loi du 2 septembre 2011 ».

Par décision du 22 mai 2014, et faute de réaction de la part de la société ..., le ministre procédé à la révocation des autorisations litigieuses, décision formulée comme suit :

« *Par la présente, j'ai l'honneur de me référer à vos autorisations susmentionnées. En raison de l'absence de la présentation de la preuve de la régularisation de votre situation en ce qui concerne vos obligations sociales malgré plusieurs délais consentis pour ce faire, je révoque par la présente les autorisations nos 059655/C, 059655/D, 059655/E, 059655/F, 059655/G, 059655/H, 059655/J, 059655/K, 00111580/13, 0111580/14 délivrées les 16 avril 1992, 20 décembre 1993, 17 juin 1994, 1er juin 1995, 20 mai 1996, 21 mars 2000 et 31 juillet 2012, conformément aux dispositions des articles 28 (3) et 6 de la loi d'établissement du 2 septembre 2011.*

Je vous prie dans ces conditions de remettre les autorisations en question dans les meilleurs délais à mes services […] ».

Le 27 mai 2014, le ministre s'adressa au CCSS afin de se voir communiquer un état actualisé des dettes de la société .... Le même jour, il fut informé que la dette de la société en question s'élevait toujours à … ,- euros, le CCSS ayant encore insisté sur la révocation des

autorisations.

Le 17 juin 2014, le ministre fut informé par le brigadier-chef des Douanes et Accises que malgré la décision de révocation du 22 mai 2014, la société ... continuerait à exercer ses activités.

Par courrier électronique de son mandataire du 18 juin 2014, la société ... s’adressa au ministre afin de solliciter un rendez-vous tout en affirmant qu’elle aurait réglé l’ensemble de ses dettes.

Le 20 juin 2014, le ministre fut encore avisé par l’Administration de l’Enregistrement et des Domaines que la société ... a accumulé des dettes de TVA s’étalant sur les années 2011 à 2014 à hauteur de … ,- euros.

Par courrier du 7 juillet 2014, le CCSS avertit le ministre que les dettes de la société ... à titre d’arriérés de cotisations se chiffrent à … ,- euros.

Par requête déposée le 18 août 2014 au greffe du tribunal administratif, la société ... a fait introduire un recours tendant à la réformation sinon à l’annulation de la décision ministérielle précitée du 22 mai 2014 portant révocation des autorisations n° 059655/C, 059655/D, 059655/E, 059655/F, 059655/G, 059655/H, 059655/J, 059655/K, 00111580/13, 0111580/14.

Dans la mesure où ni la loi du 2 septembre 2011 ni aucune autre disposition légale ne prévoit un recours de pleine juridiction en matière de retrait, respectivement de refus de délivrance d’une autorisation d’établissement, le tribunal est incompétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal.

Le recours en annulation introduit à titre subsidiaire est recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l’appui de son recours, la société ... met en cause la légalité de la décision entreprise en soutenant en premier lieu que la motivation à la base de la décision de révocation de ses autorisations tirée d’une prétendue absence de régularisation des dettes sociales, manquerait en fait, dès lors qu’elle aurait élaboré un plan d’apurement de sa créance et que depuis la prise de décision litigieuse, elle aurait payé le terme courant des cotisations et elle aurait en outre continué à rembourser ses dettes auprès du CCSS. Elle fait encore plaider qu’elle aurait demandé « *un financement* » qui lui permettrait de régler l’ensemble de ses dettes début septembre 2014.

En mettant en exergue le fait que sa constitution remonterait à plus de 25 ans et que jusque lors elle aurait toujours assuré ses engagements, la demanderesse conclut à l’annulation de la décision sous analyse, décision qui mettrait en péril de nombreux emplois.

Le délégué du gouvernement quant à lui estime que la décision litigieuse serait fondée en fait et en droit, de sorte qu’il y aurait lieu de rejeter le recours sous analyse.

Lorsque le juge administratif est saisi d’un recours en annulation, il a le droit et l’obligation d’examiner l’existence et l’exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée, de vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement

la décision attaquée et de contrôler si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinées à protéger des intérêts privés[1].

En vertu de l'article 3 de la loi du 2 septembre 2011 « *L'autorisation d'établissement requise au préalable pour l'exercice d'une activité visée par la présente loi est délivrée par le ministre si les conditions d'établissement, d'honorabilité et de qualification prévues aux articles 4 à 27 sont remplies* ».

Il s'ensuit que d'après l'article 3 de la loi du 2 septembre 2011, l'exercice d'une activité réglementée est subordonné au respect des conditions d'établissement, d'honorabilité et de qualification posées aux articles 4 à 27 de ladite loi

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 4 de la loi du 2 septembre 2011, cet article dispose que :

« *L'entreprise qui exerce une activité visée à la présente loi désigne au moins une personne physique, le dirigeant, qui:*

1. satisfait aux exigences de qualification et d'honorabilité professionnelles;

et

2. assure effectivement et en permanence la gestion journalière de l'entreprise;

et

3. a un lien réel avec l'entreprise en étant propriétaire, associé, actionnaire, ou salarié;

et

4. ne s'est pas soustrait aux charges sociales et fiscales, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une société qu'il dirige ou a dirigée (…) ».

L'article 4 précité prévoit dès lors quatre conditions cumulatives que le dirigeant d'une entreprise doit remplir en vue de la délivrance d'une autorisation d'établissement[2], à savoir, premièrement, satisfaire aux exigences de qualification et d'honorabilité professionnelles, deuxièmement, assurer effectivement et en permanence la gestion journalière de l'entreprise,

[1] Cour adm. 4 mars 1997, n° 9517C du rôle, Pas. adm. 2015, V° Recours en annulation, n° 28 et autres références y citées.

[2] Cf. projet de loi n° 6158, Commentaire des articles, p. 23, ad art. 3 : « (…) *En droit d'établissement, le dirigeant doit remplir cumulativement quatre conditions : (1) Il doit satisfaire personnellement aux exigences de qualification et d'honorabilité professionnelles visées à l'article 2 (3) et 2 (4). 2) Il doit assurer effectivement et en permanence la gestion journalière de l'entreprise* (…). (*3) Le dirigeant doit avoir un lien réel avec l'entreprise en étant salarié, directeur, propriétaire ou actionnaire ou, si l'entreprise est une personne physique, être cette personne*. (…). *(4) Le dirigeant de l'entreprise ne doit pas avoir des arriérés de dettes auprès de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et du Centre commun de la sécurité sociale qui relèvent soit de son activité professionnelle en nom propre, soit d'une activité de dirigeant au sein d'une autre entreprise.* (…) »

troisièmement, avoir un lien réel avec l'entreprise en étant propriétaire, associé, actionnaire, ou salarié de celle-ci et, quatrièmement, ne pas s'être soustrait aux charges sociales et fiscales, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une société qu'il dirige ou a dirigée. Il s'ensuit que le respect des obligations fiscales et sociales prévu par l'article 4 (4) de la loi du 2 septembre 2011, d'une part, et la condition tenant à la l'honorabilité professionnelle inscrite à l'article 4 (1) de la même loi, d'autre part, constituent des exigences distinctes que le dirigeant de l'entreprise sollicitant une autorisation d'établissement doit remplir cumulativement.

Il y a encore lieu de souligner qu'aux termes de l'article 28 (3) de la loi du 2 septembre 2011, « *le ministre peut révoquer l'autorisation d'établissement pour les motifs qui en auraient justifié le refus* ».

En l'espèce, si les trois premières conditions énoncées à l'article 4 de la loi du 2 2 septembre 2011 ne semblent *a priori* pas être mises en cause par le ministre, il est cependant reproché aux dirigeants de la société ..., d'avoir par l'intermédiaire de la société en question, accumulé des dettes auprès de créanciers publics, à savoir le CCSS et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et partant de s'être soustraits aux charges sociales et fiscales au sens de l'article 4 point 4. précité de la loi du 2 septembre 2011.

A cet égard, il y a lieu de souligner qu'aux termes du commentaire de l'article 3 (4) du projet de loi n° 6158 devenu l'article 4 (4) de la loi du 2 septembre 2011, « […] *il doit être certifié par l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et le Centre commun de la sécurité sociale que le dirigeant de l'entreprise satisfait à* [l']*exigence* [tenant au défaut de soustraction aux charges fiscales et sociales]. *Cette exigence s'inspire de l'article 2 alinéa 5 de la loi modifiée du 28 décembre qui prévoyait déjà à l'époque qu'en cas de violation des obligations professionnelles, fiscales ou sociales, l'autorisation d'établissement pouvait être refusée ou révoquée. Le présent texte maintient le principe déjà fixé sous la loi modifiée du 28 décembre 1988, tout en l'adaptant à la réalité de 2009. Durant les dernières années, il a en effet pu être constaté qu'il devenait de plus en plus habituel d'accumuler des arriérés auprès des créanciers publics. Dans certains cas particulièrement graves, il a même pu être constaté que certains dirigeants, après avoir accumulé des arriérés auprès des créanciers publics, abandonnaient l'entreprise en temps utile avant la faillite, tout en se relançant aussitôt avec une nouvelle entreprise, en laissant derrière eux des coquilles vides, bourrées de dettes qui végétaient jusqu'à ce qu'elles soient finalement assignées en faillite. Face à de telles constatations, le ministre des Classes moyennes se trouvait souvent dans une situation ambiguë. D'une part, il ne pouvait pas conditionner la délivrance de la nouvelle autorisation d'établissement au paiement des dettes générées par le dirigeant dans le cadre de la société abandonnée. D'autre part, la situation d'espèce ne suffisait souvent pas pour décider que l'honorabilité professionnelle de l'ancien dirigeant était affectée.* (…) *Le non-respect des obligations fiscales ou sociales, surtout lorsqu'il se termine dans une faillite sera traité plus en détail sous le chapitre relatif à l'honorabilité professionnelle. Le présent article tente cependant de résoudre le problème de l'accumulation des dettes auprès des créanciers publics plus en amont. Désormais, une nouvelle autorisation d'établissement ne pourra être délivrée que si les créanciers publics certifient au ministre des Classes moyennes que le dirigeant n'a pas accumulé, ni en nom personnel, ni au nom d'une autre entreprise qu'il dirige, des dettes auprès d'eux. Cette disposition a l'avantage d'apprécier la situation du dirigeant dans son intégralité. Le présent article préserve pour le surplus une grande flexibilité en permettant d'éviter toute immixtion du ministre des Classes moyennes dans la politique de recouvrement des créanciers publics.*

Ainsi, si les créanciers publics émettent des réserves en invoquant l'existence de dettes, la délivrance de l'autorisation d'établissement sera gardée en suspens jusqu'au règlement de toutes les dettes. Par contre, si les créanciers publics, malgré l'existence de dettes, donnent leur accord en se référant par exemple à un arrangement amiable qui serait en cours, l'autorisation d'établissement pourra néanmoins être délivrée. Il est important de noter que le présent article ne concerne que le refus ou la révocation de l'autorisation d'établissement en raison de l'accumulation de dettes auprès des créanciers publics. Il ne touche cependant pas à l'aspect de l'honorabilité professionnelle. […] ».

Ainsi, l'article 4 (4) de la loi du 2 septembre 2011, qui a pour finalité d'éviter l'accumulation de dettes auprès des créanciers publics, permet au ministre de subordonner l'octroi d'une nouvelle autorisation d'établissement au règlement préalable de telles dettes accumulées par le dirigeant de l'entreprise concernée soit en son nom personnel, soit par l'intermédiaire d'une entreprise qu'il dirige ou qu'il a dirigée, et ce indépendamment de la question d'une éventuelle remise en cause de l'honorabilité professionnelle de l'intéressé en raison des dettes ainsi accumulées.

En l'espèce, il résulte des pièces versées en cause, de même que des explications circonstanciées de la partie étatique qu'au moment de la prise de la décision litigieuse, la société ... présentait des dettes à hauteur de … ,- euros à titre d'arriérés de cotisations sociales de plus de trois mois auprès du CCSS. Il résulte encore du dossier administratif que la demanderesse a accumulé des dettes de TVA auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines à hauteur de …,- euros s'étalant sur les années 2011 à 2014.

Si la demanderesse affirme certes avoir réglé l'ensemble des dettes ainsi accumulées, respectivement qu'elle aurait sensiblement apuré ces mêmes dettes, cette affirmation n'est cependant appuyée par aucune pièce. Au contraire, les arriérés de cotisations sociales, ainsi que les dettes de TVA se trouvent clairement documentés par des pièces versées au dossier administratif, et au regard des seules dettes envers le Centre commun de la Sécurité sociale, le tribunal arrive à la conclusion qu'indépendamment de la question de savoir si la demanderesse a honoré ses engagements durant les années suivants sa constitution, ces agissements sont suffisants pour justifier la décision du ministre fondée sur le reproche d'une accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics au sens de l'article 4 point 4, étant encore précisé qu'en l'espèce, le tribunal siège en tant que juge de l'annulation et ne saurait partant se rapporter qu'à la situation de fait et de droit telle qu'elle s'est présentée au moment de la prise de la décision déférée, le juge de l'annulation ne pouvant faire porter son analyse ni à la date où le juge statue, ni à une date postérieure au jour où la décision déférée a été prise[3], de sorte qu'un remboursement partiel ou total postérieur à la date de la décision litigieuse, tel qu'allégué par la demanderesse, ne saurait avoir une quelconque influence sur la légalité de cette même décision.

Il suit des développements qui précèdent que les motifs mis en avant par le ministre pour procéder à la révocation des autorisations de la société ..., à savoir, la contribution à l'accumulation d'importantes dettes auprès des créanciers publics, ont valablement pu justifier la décision sous examen, de sorte qu'en l'absence d'autres moyens, le recours est à rejeter comme n'étant pas fondé.

La demanderesse réclame encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 1.000,- euros sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure Civile. Outre le fait que la

[3] Cour adm. 29 novembre 2011, n°28756C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Recours en annulation, n°14

base légale pour l'allocation utile d'une indemnité de procédure par le tribunal administratif est l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, cette demande est en tout état de cause à rejeter au vu de l'issue du présent litige, étant encore précisé que la demanderesse omet en outre de spécifier la nature des sommes exposées non comprises dans les dépens et qu'elle ne précise pas en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétibles à sa charge.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme ;

au fond, le déclare non fondé et en déboute ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure telle que formulée par la demanderesse ;

condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé par:

Claude Fellens, vice-président,
Annick Braun, premier juge,
Thessy Kuborn, premier juge,

et lu à l'audience publique du 13 octobre 2015 par le vice-président, en présence du greffier Goreti Pinto.

s. Goreti Pinto   s. Claude Fellens

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 13 octobre 2015
Le greffier du tribunal administratif